



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.9.2020
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund
der COVID-19-Pandemie**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Das Recht der Bürger/innen der EU, sich innerhalb der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, ist eine der wertvollsten Errungenschaften der Union und eine wichtige Antriebskraft für ihre Wirtschaft.

Um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen, haben die Mitgliedstaaten¹ verschiedene Maßnahmen ergriffen, die sich zum Teil auf das Recht der Bürger/innen auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ausgewirkt haben. Diese Maßnahmen umfassten häufig Beschränkungen der Einreise in einen anderen Mitgliedstaat oder andere spezifische Anforderungen (z. B. Quarantäne) für grenzüberschreitende Reisende, darunter Personen, die aus wirtschaftlichen Gründen reisen, wie etwa Arbeitnehmer und Unternehmer.

Zwar waren die Maßnahmen auf den Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Bürger/innen gerichtet, doch hatten sie erhebliche Auswirkungen auf die Freizügigkeit innerhalb der EU sowie Folgewirkungen auf den Binnenmarkt. Die Wiederherstellung der Freizügigkeit bei gleichzeitigem Schutz der öffentlichen Gesundheit ist eine Priorität, sei es in beruflicher, familiärer oder freizeitlicher Hinsicht. Die Ausübung der Freizügigkeitsrechte, die den Unionsbürgerinnen und -bürgern unmittelbar durch die Verträge verliehen sind, sollte weiterhin möglich sein, gleichzeitig sollte die Wiedereinschleppung des Virus in Gebiete, in denen es unter Kontrolle gebracht wurde, begrenzt werden.

Seit Ausbruch der Pandemie hat die Kommission eng mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, um eine schrittweise Rückkehr zur Freizügigkeit zu gewährleisten. Im März 2020 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen² sowie Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs³, die Orientierungshilfen zur Freizügigkeit von Grenzgängern, Saisonarbeitnehmern und Selbstständigen, die kritische Berufe ausüben, enthalten.

Am 13. Mai 2020 nahm die Kommission im Rahmen eines Pakets von Leitlinien und Empfehlungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der schrittweisen Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit eine Mitteilung mit dem Titel „Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen“⁴ an, in der auch auf die Flexibilität zur Wiedereinführung bestimmter Maßnahmen hingewiesen wird, sollte die epidemiologische Lage dies erfordern.

¹ Die Bezugnahme auf die Mitgliedstaaten umfasst alle Mitgliedstaaten, die durch den Besitzstand im Bereich der Freizügigkeit gebunden sind, sowie Drittländer, die durch Freizügigkeitsabkommen gebunden sind (d. h. Island, Liechtenstein und Norwegen durch das EWR-Abkommen, die Schweiz durch das Abkommen über die Freizügigkeit und das Vereinigte Königreich während des bis zum 31. Dezember 2020 geltenden Übergangszeitraums durch das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft).

² ABl. C 86I vom 16.3.2020, S. 1.

³ ABl. C 102I vom 30.3.2020, S. 12.

⁴ ABl. C 169 vom 15.5.2020, S. 30.

Am 11. Juni 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über die dritte Bewertung der Anwendung der vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU⁵ an, in der sie die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufforderte, die Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit innerhalb der EU abzuschließen, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt.

Am 15. Juli 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Kurzfristige Vorsorgemaßnahmen der EU im Gesundheitsbereich im Hinblick auf COVID-19-Ausbrüche“⁶ an.

Am 7. August 2020 sandten die Dienststellen der Kommission ein Verwaltungsschreiben an die Mitgliedstaaten, in dem sie auf Grundsätze für Beschränkungen der Freizügigkeit hinwiesen, die als Richtschnur für etwaige entsprechende Entscheidungen im Kontext von Pandemien dienen sollten. Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen Beschränkungen dieses Rechts erforderlich sein und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Das Schreiben zielte auch darauf ab, die Koordinierung zu fördern und Klarheit und Berechenbarkeit für Bürger/innen und Unternehmen zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten müssen weitere Fortschritte erzielen und sich noch mehr abstimmen. Angesichts der Entwicklung der Pandemie haben einige Mitgliedstaaten bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit innerhalb der EU beibehalten oder wiedereingeführt. Einseitige Maßnahmen haben zu erheblichen Störungen geführt. Obwohl Einreiseverbote inzwischen weitgehend aufgehoben wurden, sind Unternehmen und Bürger/innen nach wie vor mit einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen konfrontiert, die häufig sehr kurzfristig erlassen werden, auf sehr uneinheitlichen Kriterien beruhen oder nicht ausreichend mit anderen Mitgliedstaaten abgestimmt sind. Dies hat zu einem hohen Grad an Unsicherheit sowohl für Bürger/innen als auch für Unternehmen geführt.

Angesichts der Lehren aus den früheren Phasen der Pandemie ist ein gut koordinierter, berechenbarer und transparenter Ansatz für den Erlass von Beschränkungen der Freizügigkeit erforderlich. Die Verhinderung der Ausbreitung des Virus, der Schutz der Gesundheit der Bürger/innen sowie die Aufrechterhaltung der Freizügigkeit innerhalb der Union unter sicheren Bedingungen sind für die Bemühungen um einen sicheren Wiederaufbau der EU-Wirtschaft und für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts von entscheidender Bedeutung. Es ist besondere Aufmerksamkeit gefordert, um eine uneingeschränkte grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit zu gewährleisten.

- Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Mit dieser Empfehlung sollen die bestehenden Vorschriften über Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Gesundheit umgesetzt werden.

- Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlung steht im Einklang mit der Politik der Union in anderen Bereichen, einschließlich der Bereiche öffentliche Gesundheit und Kontrollen an den Binnengrenzen.

⁵

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

⁶

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0318>

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere Artikel 21 Absatz 2, Artikel 46, Artikel 52 Absatz 2, Artikel 168 Absatz 6 und Artikel 292.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nach Artikel 292 AEUV kann der Rat Empfehlungen abgeben. Gemäß diesem Artikel beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission in allen Fällen, in denen er nach Maßgabe der Verträge Rechtsakte auf Vorschlag der Kommission erlässt.

Dies findet auf die gegenwärtige Situation Anwendung, da ein kohärenter Ansatz erforderlich ist, um weitere Störungen zu vermeiden, die durch einseitige und nicht ausreichend koordinierte Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit innerhalb der Union verursacht werden. Nach Artikel 21 Absatz 1 AEUV hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Erscheint zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Union erforderlich, so können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung dieser Rechte erleichtert wird.

Nach Artikel 46 AEUV treffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch Richtlinien oder Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 45 herzustellen.

Nach Artikel 49 Absatz 1 AEUV sind Beschränkungen der freien Niederlassung verboten. Nach Artikel 56 Absatz 1 AEUV sind auch Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union verboten. Dies schließt Beschränkungen der Freiheit, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu empfangen, ein.

Nach Artikel 52 Absatz 2 AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Richtlinien für die Koordinierung von Vorschriften, in denen besondere Maßnahmen bezüglich der Ausübung der Niederlassungsfreiheit vorgesehen sind, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit erlassen werden. Im Einklang mit Artikel 62 AEUV findet diese Bestimmung auch auf Dienstleistungen Anwendung.

Nach Artikel 168 Absatz 6 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission auch Empfehlungen zur Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen erlassen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Einseitige oder unkoordinierte Maßnahmen dürften zu uneinheitlichen und fragmentierten Einschränkungen der Freizügigkeit und in der Folge zu Unsicherheit für die Unionsbürger/innen bei der Ausübung ihrer EU-Rechte führen. Der Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderliche und angemessene Maß hinaus.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- Konsultation der Interessenträger**

Der Vorschlag berücksichtigt die seit der Einführung der ersten vorübergehenden Beschränkungen in regelmäßigen Abständen geführten Gespräche mit den Mitgliedstaaten, die verfügbaren Informationen über die Entwicklung der epidemiologischen Lage, einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse und direkte Rückmeldungen von Unionsbürgerinnen und -bürgern, auch im Rahmen der zahlreichen Schreiben an die Europäische Kommission.

- Folgenabschätzung**

Entfällt.

- Grundrechte**

Die Freizügigkeit ist in Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Grundrecht verankert. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Nach Artikel 21 der Charta ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich der Verträge verboten.

Im Einklang mit der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ können die Freizügigkeitsrechte zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, Ordnung und Sicherheit beschränkt werden. Solche Beschränkungen müssen im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, sowie unter Achtung der Grundrechte angewandt werden. Entsprechende Maßnahmen sollten auf Erwägungen der öffentlichen Gesundheit beruhen und dürfen daher nicht über das hinausgehen, was zur Wahrung des öffentlichen Interesses, das ihren Erlass gerechtfertigt hat, unbedingt erforderlich ist.

Jegliche Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit müssen erforderlich und angemessen sein und auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen. Sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Diese Empfehlung ist nicht so zu verstehen, als erleichtere oder fördere sie die Einführung von Beschränkungen der Freizügigkeit während der Pandemie erleichtert oder fördert. Vielmehr soll ein koordinierter Ansatz für den Fall geboten werden, dass ein Mitgliedstaat

⁷ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

beschließen sollte, entsprechende Beschränkungen einzuführen. Die Entscheidung über die Einführung von Beschränkungen der Freizügigkeit liegt weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die im Einklang mit dem Unionsrecht handeln müssen. Ebenso bleibt den Mitgliedstaaten die Flexibilität erhalten, keine Beschränkungen einzuführen, selbst wenn die in dieser Empfehlung genannten Kriterien und Schwellenwerte erfüllt bzw. erreicht sind.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Keine

5. WEITERE ANGABEN

- Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten erfordert gemeinsame Anstrengungen in vier Schlüsselbereichen: die Anwendung gemeinsamer Kriterien und Schwellenwerte bei der Entscheidung über die Einführung von Beschränkungen der Freizügigkeit, die Kartierung anhand gemeinsamer Kriterien und mithilfe eines vereinbarten Farbcodes, die Annahme eines gemeinsamen Konzepts für die Maßnahmen, die auf Personen angewandt werden, die in Hochrisikogebiete reisen oder aus solchen einreisen, und Bereitstellung klarer, umfassender und zeitnaher Informationen über jedwede Beschränkungen und zugehörige Anforderungen an die Öffentlichkeit.

Um sicherzustellen, dass das Verfahren handhabbar und transparent ist, konzentriert sich der Vorschlag auf drei Kriterien, nämlich die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle, die Testpositivitätsrate und die Testquote. Diese Kriterien sollten dann auf die verschiedenen Gebiete angewandt werden, idealerweise auf die Regionen der Mitgliedstaaten. Nur Gebiete mit einer Testquote von mehr als 250 COVID-19-Tests je 100 000 Einwohner sollten anhand dieser Kriterien bewertet werden, damit sichergestellt ist, dass hinreichend solide Daten verfügbar sind.

Auf der Grundlage dieser Kriterien könnten etwaige Beschränkungen auf Regionen mit einer kumulativen 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle von 50 Infizierten oder mehr und einer Testpositivitätsrate von mindestens 3 % angewandt werden. Beschränkungen könnten auf Regionen angewandt werden, in denen die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle mehr als 150 Infizierte pro 100 000 Einwohner beträgt, selbst wenn die Testpositivitätsrate unter 3 % liegt. Die umrissenen Kriterien und Schwellenwerte beruhen auf ausführlichen Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und den von ihnen zur Verfügung gestellten Daten.

Anhand der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten wird das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) regelmäßig aktualisierte Karten nach Regionen erstellen, aus denen hervorgeht, ob die oben genannten Schwellenwerte in einem bestimmten Gebiet erreicht werden.

Wird weder der Schwellenwert für die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle noch der Schwellenwert für die Testpositivitätsrate erreicht, sollte die Region als „grün“ gekennzeichnet werden. Wenn nur einer der Schwellenwerte erreicht wird, sollte die Region als „orange“ gekennzeichnet werden. Werden beide Schwellenwerte erreicht, sollte die Region als „rot“ gekennzeichnet werden. Liegen keine ausreichenden Daten vor oder wird die Testquote nicht erreicht, sollte die Region als „grau“ gekennzeichnet werden.

Die vom ECDC entwickelten Karten sollten einen koordinierten Ansatz für die Entscheidungsprozesse der Mitgliedstaaten fördern und sicherstellen, dass die von den Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen kohärent und gut abgestimmt sind.

Beispielsweise könnten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Kriterien und Schwellenwerte Beschränkungen für ein Gebiet anwenden

- a) mit einer kumulativen 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle von 70 Infizierten und einer Testpositivitätsrate von 5,5 % („rotes Gebiet“) oder
- b) mit einer kumulativen 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle von mehr als 175 Infizierten pro 100 000 Einwohner, ungeachtet der Testpositivitätsrate („rotes Gebiet“).

Im Gegensatz dazu sollten die Mitgliedstaaten keine Beschränkungen für die Reisen aus einem Gebiet anwenden

- c) mit einer kumulativen 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle von 20 Infizierten und einer Testpositivitätsrate von 2,5 % („grünes Gebiet“),
- d) mit einer kumulativen 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle von 55 Infizierten und einer Testpositivitätsrate von 1,5 % („oranges Gebiet“; Reisende könnten verpflichtet sein, ein ausgefülltes Reiseformular („Passenger Locator Form“) vorzulegen oder sich testen zu lassen) oder
- e) mit einer kumulativen 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle von 20 Infizierten und einer Testpositivitätsrate von 4,5 % („oranges Gebiet“; Reisende könnten verpflichtet sein, ein ausgefülltes Reiseformular („Passenger Locator Form“) vorzulegen oder sich testen zu lassen).

Diese Karte sollte dann als Grundlage für die Entscheidungsprozesse der Mitgliedstaaten dienen, die möglichst nach folgendem abgestimmtem Zeitplan koordiniert würden:

- a) Wöchentlich: Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) veröffentlicht eine aktualisierte Fassung der Karte mit den Farbcodes.
- b) Donnerstag: Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, Beschränkungen für Personen anzuwenden, die aus einem als „rot“ oder „grau“ eingestuften Gebiet einreisen, unterrichten die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission über ihre Absicht.
- c) Montag: Die von einem Mitgliedstaat mitgeteilten Maßnahmen sollten abgesehen von Ausnahmefällen in Kraft treten.

Die Einhaltung dieses abgestimmten Zeitplans würde die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten und die Berechenbarkeit, Rechtssicherheit und Einhaltung der Vorschriften verbessern, was Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zugutekäme.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 21 Absatz 2, Artikel 46, Artikel 52 Absatz 2, Artikel 168 Absatz 6 und Artikel 292 Sätze 1 und 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Unionsbürgerschaft verleiht jedem Unionsbürger das Recht auf Freizügigkeit.
- (2) Nach Artikel 21 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat „jeder Unionsbürger ... das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten“. Mit der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁸ wird dieses Recht konkret ausgestaltet. In Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) sind die Freizügigkeit und die Aufenthaltsfreiheit ebenfalls verankert.
- (3) Artikel 45 Absatz 1 AEUV gewährleistet die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union. Dieses Ziel begründet das Recht für die Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten, sich vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen innerhalb der Union zur Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis frei zu bewegen.
- (4) Nach Artikel 49 Absatz 1 AEUV sind Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat verboten.
- (5) Nach Artikel 56 Absatz 1 AEUV sind auch Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union verboten. Dies gilt sowohl für das Recht des Dienstleisters, die Grenze zu überschreiten, um Dienstleistungen zu erbringen, als auch für das Recht des Dienstleistungsempfängers, sich in das Land des Dienstleisters zu begeben, um die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Diese Ziele rechtfertigen

⁸ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

eine Koordinierung der Maßnahmen, die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Gesundheit in Bezug auf Ausländer in Erwägung ziehen können.

- (6) Nach Artikel 168 Absatz 1 AEUV ist bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen.
- (7) Am 30. Januar 2020 rief der Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wegen des weltweiten Ausbruchs des neuartigen Coronavirus, das die Coronavirus-Krankheit 2019 (COVID-19) verursacht, eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite aus. Am 11. März 2020 gelangte die WHO zu der Einschätzung, dass COVID-19 als Pandemie eingestuft werden kann.
- (8) Um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, haben die Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen ergriffen, die sich zum Teil auf das Recht der Unionsbürgerinnen und -bürger auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten ausgewirkt haben, wie Einreisebeschränkungen oder Quarantäneauflagen für grenzüberschreitende Reisende.
- (9) Am 13. Februar 2020 nahm der Rat Schlussfolgerungen zu COVID-19 an⁹, in denen er die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufforderte, in Zusammenarbeit mit der Kommission auf verhältnismäßige und angemessene Art und Weise eine enge und verstärkte Koordinierung unter den Mitgliedstaaten herzustellen, um die Wirksamkeit aller Maßnahmen zu gewährleisten, einschließlich erforderlichenfalls Maßnahmen in Bezug auf Reisen bei gleichzeitiger Wahrung der Freizügigkeit innerhalb der EU, um einen optimalen Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten.
- (10) Am 10. März 2020 betonten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Ansatzes im Hinblick auf COVID-19.
- (11) Am 16. März 2020 nahm die Kommission Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen an¹⁰. Am 17. März 2020 billigten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union diese Leitlinien.
- (12) Am 30. März 2020 nahm die Kommission Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer während des COVID-19-Ausbruchs an¹¹, die sicherstellen sollten, dass Grenzgänger und Selbstständige, insbesondere diejenigen, die für die Bekämpfung der Pandemie relevante Funktionen wahrnehmen, innerhalb der Union ihren Arbeitsplatz erreichen können.
- (13) Am 15. April 2020 legten die Präsidentin der Europäischen Kommission und der Präsident des Europäischen Rates einen „Gemeinsamen europäischen Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19“ vor¹², dem zufolge Reisebeschränkungen aufgehoben werden sollten, sobald die epidemiologische Lage hinlänglich vergleichbar sei und die Regeln für die räumliche Distanzierung weithin verantwortungsbewusst befolgt würden.

⁹ ABl. C 57 vom 20.2.2020, S. 4.

¹⁰ ABl. C 86I vom 16.3.2020, S. 1.

¹¹ ABl. C 102I vom 30.3.2020, S. 12.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirusContainment_measures_0.pdf

- (14) Am 7. Mai 2020 nahm die Kommission Leitlinien zur Freizügigkeit von Angehörigen der Gesundheitsberufe und zur Mindestharmonisierung der Ausbildung in Bezug auf COVID-19-Notfallmaßnahmen — Empfehlungen zur Richtlinie 2005/36/EG — an¹³, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung des unmittelbaren Personalmangels zu unterstützen.
- (15) Am 13. Mai 2020 nahm die Kommission im Rahmen eines Pakets von Leitlinien und Empfehlungen eine Mitteilung mit dem Titel „Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen“ an¹⁴. Darin schlug sie einen abgestuften und koordinierten Ansatz vor, bei dem zunächst die Beschränkungen zwischen Gebieten oder Mitgliedstaaten mit hinreichend ähnlicher epidemiologischer Lage aufgehoben werden sollten. Der Ansatz sollte flexibel sein und die Möglichkeit vorsehen, bestimmte Maßnahmen wieder einzuführen, wenn die epidemiologische Lage dies erfordern sollte. In der Mitteilung wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf der Grundlage epidemiologischer Kriterien, der Fähigkeit zur Anwendung von Eindämmungsmaßnahmen während der gesamten Reise sowie wirtschaftlicher und sozialer Erwägungen zu handeln.
- (16) Am 11. Juni 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über die dritte Bewertung der Anwendung der vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU an¹⁵, in der sie die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufforderte, die Beschränkungen der Freizügigkeit innerhalb der Union vollends aufzuheben.
- (17) Am 16. Juli 2020 nahm die Kommission Leitlinien für Saisonarbeitnehmer in der EU im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch an¹⁶, in denen sie nationalen Behörden, Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartnern Orientierungshilfen bietet, um die Rechte, die Gesundheit und die Sicherheit von Saisonarbeitnehmern zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Saisonarbeitnehmern ihre Rechte bekannt sind.
- (18) Um den freien Warenverkehr innerhalb der Union zu unterstützen, nahm die Kommission eine Mitteilung über die Umsetzung so genannter „Green Lanes“ im Rahmen der Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen¹⁷, Leitlinien zur Erleichterung des Luftfrachtbetriebs während des COVID-19-Ausbruchs¹⁸ sowie Leitlinien zum Schutz der Gesundheit, zur Rückkehr und zur Regelung der Reise von Seeleuten, Fahrgästen und anderen Personen an Bord von Schiffen¹⁹ an.
- (19) Im Zuge der in den Monaten Juni und Juli 2020 in der gesamten Union rückläufigen COVID-19-Fallzahlen hoben viele Mitgliedstaaten die während der ersten Infektionswelle verhängten Freizügigkeitsbeschränkungen auf.
- (20) Da die Zahl der COVID-19-Fälle im August 2020 in weiten Teilen der Union zunahm, führten einige Mitgliedstaaten erneut Freizügigkeitsbeschränkungen ein.

¹³ ABl. C 156 vom 8.5.2020, S. 1.

¹⁴ ABl. C 169 vom 15.5.2020, S. 30.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

¹⁶ ABl. C 235I vom 17.7.2020, S. 1.

¹⁷ ABl. C 96I vom 24.3.2020, S. 1.

¹⁸ ABl. C 100I vom 27.3.2020, S. 1.

¹⁹ ABl. C 119 vom 14.4.2020, S. 1.

- (21) Beschränkungen des freien Personenverkehrs innerhalb der Union, die eingeführt wurden, um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen, sollten auf spezifischen und begrenzten Gründen des öffentlichen Interesses beruhen, nämlich dem Schutz der öffentlichen Gesundheit. Sie sollten im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, angewandt werden. Die vorliegende Empfehlung zielt darauf ab, die koordinierte Anwendung dieser Grundsätze auf die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Ausnahmesituation zu erleichtern. Die mit dieser Empfehlung eingeführten Mechanismen sollten daher sowohl in ihrem Umfang als auch in ihrer Dauer strikt auf die als Reaktion auf diese Pandemie erlassenen Beschränkungen begrenzt bleiben.
- (22) Einseitige Maßnahmen in diesem Bereich können erhebliche Störungen verursachen, da Unternehmen und Bürger mit einer Vielzahl unterschiedlicher und sich rasch verändernder Maßnahmen konfrontiert sind. In einer Situation, in der die europäische Wirtschaft bereits stark vom Virus beeinträchtigt wird, ist das besonders schädlich.
- (23) Diese Empfehlung soll eine verstärkte Koordinierung zwischen Mitgliedstaaten gewährleisten, die in Betracht ziehen, Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Gesundheit anzunehmen. Ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten ist erforderlich, um die Auswirkungen von Beschränkungen auf die Bürger und die Wirtschaft der Union zu begrenzen, Transparenz und Berechenbarkeit zu verbessern und gleichzeitig ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu gewährleisten.
- (24) Ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten erfordert gemeinsame Anstrengungen in den folgenden Schlüsselbereichen: Anwendung gemeinsamer Kriterien und Schwellenwerte bei der Entscheidung über die Einführung von Beschränkungen der Freizügigkeit, Kartierung des COVID-19-Übertragungsrisikos mithilfe eines vereinbarten Farbcodes und Annahme eines koordinierten Konzepts für die gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen, die in Abhängigkeit vom Übertragungsrisiko in angemessener Weise auf Personen angewandt werden können, die sich von einem Gebiet in ein anderes begeben.
- (25) Sechs Monate nach Beginn der Krise verfügen wir dank des regelmäßigen Austauschs zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über mehr Informationen zu den wirksamsten Maßnahmen. Die in dieser Empfehlung genannten Kriterien und Schwellenwerte beruhen auf den von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Daten.
- (26) Angesichts der Entwicklung der epidemiologischen Lage sollte die Kommission mit Unterstützung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten die in dieser Empfehlung genannten Kriterien, erforderlichen Daten und Schwellenwerte regelmäßig prüfen, einschließlich der Frage, ob andere Kriterien, wie Hospitalisierungs- oder Intensivpflegequoten, berücksichtigt werden sollten.
- (27) Die Mitgliedstaaten sollten bei der epidemiologischen Einstufung von Gebieten und Regionen abgestimmte Indikatoren und Methoden anwenden. Um Beschränkungen auf das absolut Notwendige zu begrenzen, sollten sich die Mitgliedstaaten so weit wie möglich darum bemühen, Beschränkungen in nichtdiskriminierender Weise nur auf Personen anzuwenden, die aus besonders stark betroffenen Gebieten oder Regionen einreisen, und sie nicht auf das gesamte Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats ausdehnen.

- (28) Diese Empfehlung ist nicht so zu verstehen, als erleichtere oder fördere sie die Einführung von Freizügigkeitsbeschränkungen als Reaktion auf die Pandemie; vielmehr soll sie einen koordinierten Ansatz für den Fall bieten, dass ein Mitgliedstaat beschließen sollte, entsprechende Beschränkungen einzuführen. Die Entscheidung über die Einführung von Beschränkungen der Freizügigkeit liegt weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die die Bestimmungen des Unionsrecht einhalten müssen. Ebenso bleibt den Mitgliedstaaten die Flexibilität erhalten, keine Beschränkungen einzuführen, selbst wenn die in dieser Empfehlung genannten Kriterien und Schwellenwerte erfüllt bzw. erreicht sind.
- (29) Die Mitgliedsstaaten sollten Beschränkungen der Freizügigkeit nur dann in Betracht ziehen, wenn ausreichend nachgewiesen werden kann, dass der Nutzen für die öffentliche Gesundheit diese Beschränkungen rechtfertigt, und wenn hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Beschränkungen wirksam sind.
- (30) Karten, die den Stand bezüglich der gemeinsamen Kriterien in den EU-Regionen zeigen, sollten wöchentlich vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten unter Verwendung der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten veröffentlicht und aktualisiert werden.
- (31) Um die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern und die Berechenbarkeit für die Öffentlichkeit zu erhöhen, sollten sich Mitgliedstaaten, die in Betracht ziehen, die Freizügigkeit aufgrund des COVID-19-Ausbruchs einzuschränken, an einen vereinbarten Zeitplan halten.
- (32) Um Störungen des Binnenmarkts und des Familienlebens während der Pandemie zu begrenzen, sollten Reisende, die eine wichtige Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist, wie Arbeitnehmer oder Selbstständige, die systemrelevante Funktionen wahrnehmen, Grenzgänger, Beschäftigte im Verkehrssektor oder Verkehrsdiensleister, Seeleute und Personen, die aus zwingenden beruflichen oder familiären Gründen reisen, darunter Angehörige von regelmäßig reisenden internationalen Familien, von der Quarantänepflicht ausgenommen werden.
- (33) Die klare, rechtzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit ist von entscheidender Bedeutung, um die Auswirkungen der eingeführten Freizügigkeitsbeschränkungen zu begrenzen, um Berechenbarkeit und Rechtssicherheit zu gewährleisten und um die Einhaltung der Vorschriften durch die Bürger sicherzustellen —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Allgemeine Grundsätze

1. Jegliche Beschränkungen des freien Personenverkehrs innerhalb der Union, die eingeführt wurden, um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen, sollten auf spezifischen und begrenzten Gründen des öffentlichen Interesses beruhen, nämlich dem Schutz der öffentlichen Gesundheit. Solche Beschränkungen müssen im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, angewandt werden. Daher sollten die getroffenen Maßnahmen nicht über das hinausgehen, was zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unbedingt erforderlich ist.
2. Sämtliche Beschränkungen dieser Art sollten aufgehoben werden, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt.

3. Es darf keine Diskriminierung zwischen Mitgliedstaaten geben, beispielsweise indem auf Reisen in einen und aus einem benachbarten Mitgliedstaat großzügigere Vorschriften angewandt werden als auf Reisen in andere und aus anderen Mitgliedstaaten, die sich in derselben epidemiologischen Lage befinden.
4. Beschränkungen dürfen nicht durch die Staatsangehörigkeit der betreffenden Person begründet sein, sondern sollten auf dem Aufenthaltsort bzw. den Aufenthaltsorten der Person in den 14 Tagen vor der Einreise basieren.
5. Die Mitgliedstaaten sollten stets ihre eigenen Staatsangehörigen sowie Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die ihren Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet haben, einreisen lassen und die rasche Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet erleichtern.
6. Die Mitgliedstaaten sollten den Besonderheiten der Grenzregionen sowie der Notwendigkeit einer Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene besondere Aufmerksamkeit widmen.
7. Die Mitgliedstaaten sollten regelmäßig Informationen über alle Angelegenheiten austauschen, die in den Anwendungsbereich dieser Empfehlung fallen.

Gemeinsame Kriterien

8. Wenn die Mitgliedstaaten erwägen, den freien Personenverkehr als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie zu beschränken, sollten sie dabei die folgenden Kriterien berücksichtigen:
 - a) die „kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle“, d. h. die Zahl aller in einem bestimmten Gebiet innerhalb der letzten 14 Tage neu gemeldeten COVID-19-Fälle pro 100 000 Einwohner;
 - b) die „Testpositivitätsrate“, d. h. der prozentuale Anteil der positiven Tests an allen COVID-19-Tests, die in einem bestimmten Gebiet in der letzten Woche durchgeführt wurden;
 - c) die „Testquote“, d. h. die Zahl der COVID-19-Tests, die pro 100 000 Einwohner in einem bestimmten Gebiet in der letzten Woche durchgeführt wurden.

Daten zu den gemeinsamen Kriterien

9. Um sicherzustellen, dass umfassende und vergleichbare Daten verfügbar sind, sollten die Mitgliedstaaten dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten wöchentlich Daten zu den unter Nummer 8 genannten Kriterien übermitteln.
Zudem sollten sie diese Daten auf regionaler Ebene bereitstellen, damit gezielt Maßnahmen für die Regionen getroffen werden können, in denen sie unbedingt notwendig sind.

Gemeinsame Schwellenwerte bei der Prüfung von Beschränkungen des freien Personenverkehrs

10. Die Mitgliedstaaten sollten die Freizügigkeit von Personen, die in einen anderen Mitgliedstaat, der folgende Kriterien erfüllt, reisen oder aus einem solchen einreisen, nicht beschränken, wenn dieser
 - a) eine kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle von weniger als 50 neuen COVID-19-Fällen pro 100 000 Einwohner oder
 - b) eine Testpositivitätsrate der COVID-19-Tests von weniger als 3 % aufweist,

sofern die wöchentliche Testquote des betreffenden Mitgliedstaats bei mehr als 250 COVID-19-Tests pro 100 000 Einwohner liegt.

In Mitgliedstaaten, in denen die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle bei mehr als 150 Infizierten pro 100 000 Einwohner liegt, sollte das unter Buchstabe b genannte Kriterium ausnahmsweise nicht angewandt werden.

11. Die Mitgliedstaaten sollten die regionale Verteilung der Fälle in anderen Mitgliedstaaten berücksichtigen. Beschränkungen der Freizügigkeit sollten nach Möglichkeit unter Berücksichtigung der Lage der betroffenen Regionen des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt werden. Zu diesem Zweck sollten die unter Nummer 10 genannten Schwellenwerte auf die regionale Ebene angewandt werden, sodass der freie Personenverkehr in andere oder aus anderen Regionen des betreffenden Mitgliedstaats, die unter den Schwellenwerten liegen, nicht beschränkt wird.

Kartierung von Risikogebieten bei der Prüfung von Beschränkungen des freien Personenverkehrs

12. Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten sollte eine anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten erstellte und nach Regionen aufgeschlüsselte Karte der EU- und EWR-Staaten²⁰ veröffentlichen, um die Mitgliedstaaten bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Auf dieser Karte sollte jedes Gebiet in einer der folgenden Farben markiert werden:
 - a) grün, wenn die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle bei unter 25 und die Testpositivitätsrate der COVID-19-Tests bei unter 3 % liegt;
 - b) orange, wenn die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle bei unter 50, die Testpositivitätsrate der COVID-19-Tests jedoch bei 3 % oder mehr liegt oder wenn die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle zwischen 25 und 150, die Testpositivitätsrate der COVID-19-Tests jedoch bei unter 3 % liegt;
 - c) rot, wenn die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle bei 50 oder mehr und die Testpositivitätsrate der COVID-19-Tests bei 3 % oder mehr liegt oder wenn die kumulative 14-Tage-Melderate für COVID-19-Fälle bei über 150 pro 100 000 Einwohner liegt;
 - d) grau, wenn nicht genügend Informationen vorliegen, um die Kriterien unter Nummer 10 zu bewerten, oder wenn die Testquote bei 250 oder weniger COVID-19-Tests pro 100 000 Einwohner liegt. Zur Unterscheidung zwischen den beiden Fällen sollten unterschiedliche Grauschattierungen verwendet werden.
13. Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten sollte jede Woche eine aktualisierte Fassung der Karte veröffentlichen.

²⁰

Gemäß dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 29 vom 31.1.2020, S. 7) („Austrittsabkommen“) bezieht sich dies während des Übergangszeitraums nach Artikel 127 Absatz 1 des Austrittsabkommens gleichermaßen auf das Vereinigte Königreich.

Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und gemeinsamer Zeitplan

14. Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage ihrer eigenen Entscheidungsprozesse beabsichtigen, Beschränkungen für Personen anzuwenden, die in ein gemäß Nummer 12 Buchstaben c und d als „rot“ oder „grau“ eingestuftes Gebiet reisen oder aus einem solchen einreisen, sollten die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission donnerstags von ihrer Absicht in Kenntnis setzen.

Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten das bestehende Netz der Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) nutzen. Die IPCR-Kontaktstellen sollten sicherstellen, dass die Informationen unverzüglich an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden.

Außer in Ausnahmefällen sollten die von einem Mitgliedstaat gemäß dieser Nummer mitgeteilten Maßnahmen am Montag der darauffolgenden Woche in Kraft treten.

15. Bei der Prüfung der Frage, ob Beschränkungen angewandt werden sollten, sollten die Mitgliedstaaten auch die epidemiologische Lage in ihrem eigenen Hoheitsgebiet, einschließlich der Teststrategien, der Zahl der durchgeführten Tests und der Testpositivitätsraten sowie anderer epidemiologischer Indikatoren, berücksichtigen.
16. Die Mitgliedstaaten sollten Personen, die in ein gemäß Nummer 12 Buchstabe c als „rot“ eingestuftes Gebiet in einem anderen Mitgliedstaat reisen oder aus einem solchen einreisen, keine Beschränkungen auferlegen, wenn sie für ein gemäß Nummer 12 Buchstabe c als „rot“ eingestuftes Gebiet in ihrem eigenen Hoheitsgebiet nicht dieselben Beschränkungen verhängen.
17. Die Mitgliedstaaten sollten die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich von der Aufhebung jeglicher zuvor eingeführten Beschränkungen in Kenntnis setzen, und die betreffenden Aufhebungen sollten so bald wie möglich in Kraft treten.
- Beschränkungen der Freizügigkeit sollten aufgehoben werden, wenn ein Gebiet wieder als „orange“ oder „grün“ gemäß Nummer 12 eingestuft wird, sofern seit der Einführung der Beschränkungen mindestens 14 Tage vergangen sind.
18. Spätestens sieben Tage nach Annahme dieser Empfehlung sollten die Mitgliedstaaten Beschränkungen, die vor der Annahme dieser Empfehlung auf nicht gemäß Nummer 12 als „rot“ oder „grau“ eingestufte Gebiete angewandt wurden, auslaufen lassen.

Gemeinsamer Rahmen für mögliche Maßnahmen für Reisende aus Gebieten mit erhöhtem Risiko

19. Die Mitgliedstaaten sollten die Einreise aus anderen Mitgliedstaaten nicht verweigern.

Mitgliedstaaten, die die Freizügigkeit auf der Grundlage ihrer eigenen Entscheidungsprozesse beschränken, könnten von Personen, die aus einem gemäß Nummer 12 Buchstaben c und d als „rot“ oder „grau“ eingestuften Gebiet einreisen, verlangen, dass sie

- a) sich in Quarantäne begeben oder
- b) sich nach der Ankunft einem COVID-19-Test unterziehen.

Nach Möglichkeit sollte die Option, sich einem COVID-19-Test zu unterziehen, gegenüber der Quarantäne den Vorzug erhalten.

Reisende sollten die Möglichkeit erhalten, den unter Buchstabe b genannten Test durch einen vor der Abreise durchgeführten COVID-19-Test zu ersetzen.

20. Die Mitgliedstaaten sollten die Ergebnisse von COVID-19-Tests, die in anderen Mitgliedstaaten von zertifizierten Gesundheitseinrichtungen durchgeführt wurden, gegenseitig anerkennen.
21. Reisende, die eine wichtige Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist, sollten sich nicht in Quarantäne begeben müssen, insbesondere:
 - a) Arbeitnehmer oder Selbstständige, die systemrelevante Funktionen wahrnehmen, Grenzgänger und entsandte Arbeitnehmer sowie Saisonarbeitnehmer gemäß den Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs²¹;
 - b) Beschäftigte im Verkehrssektor oder Verkehrsdienstleister, einschließlich Fahrern von Güterfahrzeugen, die Güter zur Verwendung im Hoheitsgebiet befördern, sowie von Güterfahrzeugen, die das Land lediglich durchqueren;
 - c) Schüler, Studierende und Auszubildende die täglich ins Ausland reisen;
 - d) Personen, die aus zwingenden familiären oder beruflichen Gründen reisen;
 - e) Diplomaten, Personal internationaler Organisationen, von internationalen Organisationen eingeladene Personen, deren Anwesenheit für das reibungslose Funktionieren dieser Organisationen erforderlich ist, militärisches Personal, humanitäre Helfer und Katastrophenschutzkräfte in Ausübung ihrer Tätigkeit;
 - f) Passagiere im Transitverkehr;
 - g) Seeleute;
 - h) Journalisten, die ihre Tätigkeit ausüben.
22. Bei Einreisen aus gemäß Nummer 12 Buchstaben c, b und d als „rot“, „orange“ oder „grau“ eingestuften Gebieten könnten die Mitgliedstaaten, insbesondere bei Einreisen auf dem Luftweg, die Vorlage ausgefüllter Reiseformulare („Passenger Locator Forms“) verlangen, die die Datenschutzanforderungen erfüllen. Nach Möglichkeit sollte für die Angaben zu den Aufenthaltsorten von Reisenden eine digitale Option genutzt werden, um die Verarbeitung zu vereinfachen und gleichzeitig einen gleichberechtigten Zugang für alle Bürger zu gewährleisten.
23. In begründeten Fällen könnten die Mitgliedstaaten Einreisenden aus gemäß Nummer 12 Buchstabe b als „orange“ eingestuften Gebieten empfehlen, sich vor der Abreise oder nach der Ankunft zumindest einem COVID-19-Test zu unterziehen.
24. Die Maßnahmen, die auf Personen angewandt werden, welche aus gemäß Nummer 12 Buchstaben c, b und d als „rot“, „orange“ oder „grau“ eingestuften Gebieten einreisen, dürfen nicht diskriminierend sein, d. h. sie müssen gleichermaßen für zurückkehrende Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaates gelten.
25. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass alle formellen Anforderungen, die Bürgern und Unternehmen auferlegt werden, einen konkreten Nutzen für die Bemühungen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zur Bekämpfung der Pandemie haben und keinen unangemessenen und unnötigen Verwaltungsaufwand verursachen.

²¹ ABl. C 102I vom 30.3.2020, S. 12.

26. Entwickelt eine Person bei der Ankunft am Bestimmungsort Symptome, so sollten Tests, Diagnose, Isolierung und Kontaktnachverfolgung gemäß der örtlichen Praxis durchgeführt werden, die Einreise sollte aber nicht verweigert werden. Informationen über bei der Ankunft diagnostizierte Fälle sollten über das Frühwarn- und Reaktionssystem unverzüglich an die Gesundheitsbehörden der Länder, in denen sich die betreffende Person in den vorangegangenen 14 Tagen aufgehalten hat, weitergeleitet werden, damit die Kontakte der Person nachverfolgt werden können.
27. Beschränkungen sollten nicht in Form von Verbots des Betriebs bestimmter Verkehrsdiene erfolgen.

Kommunikation und Information der Öffentlichkeit

28. Die Mitgliedstaaten sollten die einschlägigen Interessenträger und die breite Öffentlichkeit klar, umfassend und zeitnah über etwaige Beschränkungen der Freizügigkeit, alle damit verbundenen Anforderungen (z. B. negative COVID-19-Tests oder Reiseformulare) sowie über die Maßnahmen für Reisende, die aus Gebieten mit höherem Risiko einreisen, informieren.

Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten die Öffentlichkeit so rasch wie möglich über neu eingeführte oder aufgehobene Beschränkungen informieren, die den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission gemäß den Nummern 14 und 17 mitgeteilt wurden.

Ferner sollten diese Informationen auch auf der Plattform „Re-open EU“ bereitgestellt werden; die entsprechenden Meldungen sollten einen Verweis auf die Karte enthalten, die das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten gemäß den Nummern 12 und 13 wöchentlich veröffentlicht.

Der Inhalt der Maßnahmen, ihr räumlicher Anwendungsbereich und die Personengruppen, für die sie gelten, sollten klar angegeben werden.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*